



# VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

---

## VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: MLaw Patrick Trütsch, Vorsitz  
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter  
lic. iur. Ivo Klingler und lic. iur. Adrian Willimann  
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

URTEIL vom 13. August 2024  
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

**A. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_**  
Beschwerdeführer

gegen

1. **C. \_\_\_\_\_**
2. **Gemeinderat Hünenberg**, Chamerstrasse 11, 6331 Hünenberg
3. **Regierungsrat des Kantons Zug**, Regierungsgebäude, 6301 Zug  
Beschwerdegegner

betreffend

Baugesuch HU-2019-006 (Energienachweis vom 20. Juni 2021), Rechtsverweigerung (Nichteintreten) und Aufsichtsbeschwerde (Gesuch um Baustopp)

V 2023 78

A. Die Reihenhaussiedlung "D. \_\_\_\_\_" umfasst acht Reiheneinfamilienhäuser (Grundstücke Nrn. E. \_\_\_\_\_ bis F. \_\_\_\_\_, Gemeinde Hünenberg) und liegt in der Wohnzone W2b. A. \_\_\_\_\_ ist Alleineigentümer des Grundstücks Nr. G. \_\_\_\_\_. Am südöstlichen Ende befindet sich das Grundstück Nr. F. \_\_\_\_\_, welches im Alleineigentum von C. \_\_\_\_\_ steht. Ebenfalls ist er Alleineigentümer des Anbaus (Assek-Nr. H. \_\_\_\_\_) im nordwestlichen Teil (Grundstück Nr. E. \_\_\_\_\_). Dieser ist als Werkraum bewilligt. Mit Entscheid vom 24. September 2019 erteilte der Gemeinderat Hünenberg unter Abweisung einer Einsprache von A. \_\_\_\_\_ die nachträgliche Baubewilligung für die Umnutzung des Werkraums in ein Studio (HU-2019-006). Die dagegen erhobene Beschwerde hiess der Regierungsrat am 23. Februar 2021 teilweise gut und ergänzte die Baubewilligung mit Auflagen dergestalt, dass nebst der Vornahme der erforderlichen Schallschutzmassnahmen gestützt auf § 30f alt V PBG auch ein Energienachweis einzureichen ist. Im Übrigen wies er die Beschwerde von A. \_\_\_\_\_ ab (RR-Beil. B34/1). Dieser Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

Am 20. Juni 2021 reichte C. \_\_\_\_\_ in Nachachtung des Regierungsratsentscheids vom 23. Februar 2021 der Abteilung Bau und Planung Hünenberg einen Energienachweis vom 20. Juni 2021 ein (RR-Beil. B34/3 und 5). Da A. \_\_\_\_\_ die Rechtmässigkeit des Energienachweises vom 20. Juni 2021 in Zweifel zog bzw. zahlreiche Mängel daran geltend machte, verlangte er Akteneinsicht und die Zustellung eines anfechtbaren Entscheids, der den energietechnischen Nachweis und die Baubewilligung betreffe (RR-Beil. B34/13). Nach weiterer Korrespondenz teilte der Vorsteher der Abteilung Bau und Planung Hünenberg am 26. August 2021 A. \_\_\_\_\_ mit, die Akteneinsicht werde gewährt, indessen sei das Baubewilligungsverfahren und damit auch das Einspracheverfahren mit dem Entscheid des Regierungsrates vom 23. Februar 2021 rechtskräftig abgeschlossen, weshalb nicht nachvollziehbar sei, inwiefern ein anfechtbarer Entscheid für die Baukontrolle erforderlich sein sollte (RR-Beil. B34/19). Mit Schreiben vom 8. September 2021 brachte A. \_\_\_\_\_ nochmals zahlreiche Mängel vor, ersuchte um Beteiligung am Verfahren und beantragte aufgrund von Bauaktivitäten die Verhängung eines Baustopps. Im Unterlassungsfalle behielt er sich die Einreichung einer Rechtsverweigerungs- bzw. Aufsichtsbeschwerde beim Regierungsrat vor (RR-Beil. B34/23). Der Gemeinderat teilte am 10. September 2021 mit, dass für die Baufreigabe ein anfechtbarer Entscheid nicht erforderlich sei und auch kein Anlass bestehe, einen Baustopp zu verfügen, zumal noch keine Bauarbeiten im Zusammenhang mit dem Energienachweis ausgeführt würden (RR-Beil. B34/24).

A. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_ reichten am 16. November 2021 beim Regierungsrat eine Rechtsverweigerungs- und eine Aufsichtsbeschwerde gegen die Abteilung Bau und Planung der Gemeinde Hünenberg ein (RR-Beil. B1). Nach mehrfachem Schriftenwechsel sowie nach erfolglos verlaufener Einigungsverhandlung trat der Regierungsrat mit Entscheidung vom 11. Juli 2023 mangels Parteistellung bzw. fehlendem Rechtsschutzinteresse nicht auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde ein. Die Aufsichtsbeschwerde nahm er nicht an die Hand, da weder klares, materielles Recht noch wesentliche Verfahrensvorschriften verletzt noch offensichtlich öffentliche Interessen missachtet worden seien (RR-Beil. B32).

B. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 14. August 2023 beantragten A. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_ (fortan: Beschwerdeführer) unter Aufhebung des Regierungsratsentscheides vom 11. Juli 2023, der Regierungsrat sei anzuweisen, auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde einzutreten und über die Sache materiell zu entscheiden, insbesondere ob ein gesetzeskonformer Energienachweis vorliege und ob der Werkraum genügend erschlossen sei. Die Sache sei insofern zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eventualiter sei der Regierungsrat anzuweisen, aufsichtsrechtlich einzugreifen und die Überarbeitung des Energienachweises zu verlangen sowie die Baufreigabe zu verbieten. Subeventualiter sei der Regierungsrat anzuweisen, die Spruchgebühr für den Nichteintretensentscheid in der Höhe von Fr. 1'500.– auf die Staatskasse zu nehmen. Es seien die vollständigen Vorakten von der Vorinstanz und des Beschwerdegegners 1 beizuziehen und es sei ein zweiter Schriftenwechsel durchzuführen (act. 1).

C. Den vom Verwaltungsgericht mit Verfügung vom 16. August 2023 einverlangten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'500.– bezahlten die Beschwerdeführer fristgerecht (act. 2 und 3).

D. Mit Eingabe vom 6. September 2023 zeigten die Beschwerdeführer Arbeiten im Werkraum an und ersuchten das Gericht, eine Stellungnahme bei C. \_\_\_\_\_ einzuholen und gegebenenfalls einzuschreiten (act. 5). Das Gericht sah vorerst von weiteren Anordnungen ab (act. 6).

E. Der Gemeinderat Hünenberg bzw. die Abteilung Bau und Planung reichte am 14. September 2023 eine Korrespondenz mit den Beschwerdeführern zu den Akten (act. 7).

- F. Vernehmlassend beantragte der Gemeinderat Hünenberg, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 14. August 2023 sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführer (act. 8).
- G. Der Regierungsrat, vertreten durch die Baudirektion, beantragte mit Vernehmlassung vom 22. September 2023 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführer (act. 9).
- H. Mit Eingabe vom 25. September 2023 ersuchten die Beschwerdeführer um Anordnung eines Baustopps (act. 10).
- I. Das Gesuch um Anordnung eines Baustopps wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zug mit Verfügung vom 27. September 2023 ab. Gleichzeitig gab es den Beschwerdeführern Gelegenheit zur Einreichung einer Replik (act. 11).
- J. Replicando ergänzten die Beschwerdeführer ihre Anträge damit, dass für das vorliegende Verfahren keine Kosten zu erheben seien. Weiter verlangten sie die Zusprache einer Parteientschädigung. Falls sich das Verwaltungsgericht zudem in Bezug auf die Aufsichtsbeschwerde für nicht zuständig erachte, sei diese an die zuständige Behörde zu überweisen. Zudem sei der Bauherr aufzufordern, den entsprechenden Nachweis zur Schadstoffabklärung nach Art. 16 VVAE vorzulegen (act. 14).
- K. Der Regierungsrat verzichtete unter Verweis auf den Regierungsratsbeschluss vom 11. Juli 2023 auf die Einreichung einer Duplik (act. 16).
- L. Der Gemeinderat Hünenberg reichte am 16. Januar 2024 zur Vervollständigung ein weiteres Aktenstück ein und verzichtete im Übrigen auf eine Duplik (act. 17).
- M. Am 28. Januar 2024 reichte auch C. \_\_\_\_\_ seine Stellungnahme ein und beantragte die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (act. 18).
- N. Mit Eingabe vom 12. Februar 2024 äusserten sich die Beschwerdeführer nochmals (act. 20). Weitere Rechtsschriften gingen nicht mehr ein.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Die Beschwerdeführer sind durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung, weshalb sie zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt sind. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zudem fristgerecht eingereicht worden und entspricht den übrigen formellen Anforderungen. Sie ist deshalb zu prüfen.

1.2 Das Verwaltungsgericht entscheidet über die Beschwerde gestützt auf § 29 seiner Geschäftsordnung (GO VG; BGS 162.11) im Zirkulationsverfahren.

1.3 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als Rechtsverletzung gelten: 1. die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes; 2. die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache; 3. der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens; 4. die Verletzung einer wesentlichen Form- oder Verfahrensvorschrift; 5. Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung (§ 63 Abs. 1 Ziff. 1–5 VRG). Vor Gericht kann auch jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhaltes angefochten werden (§ 63 Abs. 2 VRG). In Fällen, in denen – wie vorliegend – Beschwerde gegen einen Entscheid des Regierungsrats geführt wird, ist die Rüge der unrichtigen Ermessenshandhabung unzulässig (§ 63 Abs. 3 VRG e contrario).

2. Auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist der Regierungsrat mit Entscheid vom 11. Juli 2023 nicht eingetreten. Zur Begründung führte er an, den Beschwerdeführern komme bezüglich des bemängelten Energienachweises keine Parteistellung zu. Gleiches gelte in Bezug auf die Forderungen nach einem Verzicht auf die Baufreigabe bzw. auf Erlass eines Baustopps. Folglich fehle es an einem Rechtsschutzinteresse (RR-Beil. B32 E. 3).

2.1 Richtet sich die Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid, hat das Gericht, ungeachtet der Vorbringen der beschwerdeführenden Partei, nur zu prüfen und darüber zu entscheiden, ob die untere Instanz zu Recht nicht auf die Beschwerde eingetreten ist. Der richterliche Entscheid in der Sache (Sachentscheid) hat in dieser besonderen verfahrensmässigen Situation den formellen Gesichtspunkt des Nichteintretens durch die untere Instanz zum Gegenstand. Dagegen hat sich das Gericht mit materiellen Anträgen nicht zu befassen (BGE 121 V 157 E. 2b). Soweit in der Beschwerde also materielle Anträge gestellt werden, kann auf diese nicht eingetreten werden (BGE 125 V 503 E. 1 mit Hinweis).

2.2 Im Sinne der obigen Ausführungen ist im vorliegenden Verfahren somit grundsätzlich einzig zu prüfen, ob der Regierungsrat zu Recht auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde mangels Parteistellung der Beschwerdeführer und mangels eines Rechtsschutzinteresses nicht eingetreten ist. Hätte die Vorinstanz auf das Gesuch eintreten und dieses materiell beurteilen müssen, ist die Beschwerde gutzuheissen und der Fall zur materiellen Prüfung an diese zurückzuweisen. Andernfalls ist die Beschwerde abzuweisen und der vorinstanzliche Nichteintretensentscheid zu bestätigen.

2.3

2.3.1 Die Beschwerdeführer reichten gegen den Gemeinderat Hünenberg eine Rechtsverweigerungsbeschwerde beim Regierungsrat ein. Begründet haben sie dies damit, dass sich der Beschwerdegegner 2 geweigert habe, einen anfechtbaren Entscheid zu erlassen. Sie bemängelten, dass der Beschwerdegegner 1 zwar gemäss Entscheid des Regierungsrates vom 23. Februar 2021 einen Energienachweis eingereicht habe. Dieser sei allerdings fehlerhaft und unvollständig. Die Gemeinde gehe offenbar davon aus, der Nachweis sei in Ordnung, obschon er einer Überarbeitung bedürfe. Dies treffe somit nicht zu. Der Gemeinderat Hünenberg gehe auch fälschlicherweise davon aus, dass der Energienachweis nur noch technische Belange nach § 46b PBG betreffe. Allerdings habe der Energienachweis auch Auswirkungen auf die Rechte der anderen Eigentümer der Überbauung D.\_\_\_\_\_. Da auch noch nicht klar sei, wie die Dämmung realisiert werden solle, müsse die Gemeinde den anderen Eigentümern das rechtliche Gehör gewähren und vor der Bau freigabe einen anfechtbaren Entscheid eröffnen. Er müsse die Prüfung des Energienachweises mit Entscheid im Rechtssinne (§ 4 VRG) abschliessen, weil diese die Prüfung der Pflichten des Grundeigentümers und die Ansprüche der Nachbar- und Miteigentümerschaft gleichermassen einschliesse und weil sie sonst wirkungslos verlaufen könnte. In dem der Gemeinderat Hünenberg in mehreren Schreiben angekündigt habe, keinen an-

fechtbaren Entscheid eröffnen zu wollen, begehe er eine Rechtsverweigerung (RR-Beil. B1).

2.3.2 Der Regierungsrat hielt dazu fest, es sei zu prüfen, ob den Beschwerdeführern ein Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung betreffend den Energienachweis vom 20. Juni 2021 (überarbeitet am 21. Januar 2022) und eine damit im Zusammenhang stehende Baufreigabe zustehe. Er erwog im Weiteren, das Baubewilligungsverfahren zum Gesuch HU-2019-006 sei mit Regierungsratsentscheid vom 23. Februar 2021 rechtskräftig abgeschlossen worden. Sei die Baubewilligung rechtskräftig, könne grundsätzlich mit den Bauarbeiten begonnen werden. Dieses System werde hauptsächlich durch § 30f Abs. 1 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (alt V PBG, in Kraft bis 31. Dezember 2018; BGS 721.111) durchbrochen. Demnach könnten in der Baubewilligung technische Bewilligungen wie der Energienachweis oder die Brandschutzbewilligung vorbehalten werden. Technische Nebenbewilligungen zeichneten sich dadurch aus, dass diese untergeordnet und vom rechtlichen Gehör der Einsprechenden ausgeklammert seien, weil sie sowohl vorgängig als auch im Nachgang keine Auswirkungen auf die Baubewilligungspflicht des damit einhergehenden (Haupt-)Bauvorhabens hätten. Der Energienachweis wäre dann keine technische Nebenbewilligung mehr, wenn die Realisierung der energetischen Massnahmen eine erneute Baubewilligungspflicht hervorrufen würde. Technische Nebenbewilligungen seien durch Dritte nach ständiger Praxis nicht anfechtbar. Die Baufreigabe begründe das Recht des Bauherrn, mit den Arbeiten zu beginnen. Sie sei ein reiner Vollzugsakt und damit durch Dritte ebenfalls nicht anfechtbar. Ferner komme die Ergänzung in Ziff. 1 lit. d des Regierungsratsentscheids vom 23. Februar 2021 inhaltlich einer Auflage gleich. Der Bauherr werde dabei zu einem Tun verpflichtet, wonach die Einreichung des Energienachweises innert einer bestimmten Zeit zu erfolgen habe. Sei das Baubewilligungsverfahren längst rechtskräftig abgeschlossen, handle es sich bei der in einer Baubewilligung verankerten Auflage um einen bedingten Polizeibefehl, der den Adressaten zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichte. Sobald der Gesuchsteller zur Ausführung schreiten wolle, werde der Polizeibefehl zu einer unbedingten Anordnung. Je nach Art des Mangels sei dessen Behebung gemäss behördlicher Anordnung bereits auf den Zeitpunkt des Baubeginns oder erst auf die Bauvollendung hin vorzunehmen und könne von da an vollstreckt werden. Werde also die Baubewilligung erteilt und mache der Berechtigte davon Gebrauch, so komme allfälligen behördlichen Massnahmen im Lauf der Bauausführung bloss vollziehender Charakter zu. Soweit diese Massnahmen auf der rechtskräftigen Baubewilligung fussten und den Beteiligten keine neuen Pflichten überbinden würden, seien sie nach gefestigter Lehre und Rechtsprechung nicht anfechtbar. Dritte

hätten in diesem Verfahrensstadium grundsätzlich lediglich das Reflexrecht, dass die zuständigen Behörden für eine in jeder Hinsicht korrekte Bauausführung sorgen. Der Sicherstellung dieses Anspruchs dienen verschiedene Informations- und Mitwirkungsrechte, vorab ein unbeschränktes Anzeigerecht. Mangels ausdrücklicher anderweitiger Regelung könne indessen ein pflichtwidriges Handeln oder Unterlassen der zuständigen Behörde lediglich mit Aufsichtsbeschwerde bei der hierarchisch übergeordneten Instanz gerügt werden. Dem Anzeiger komme lediglich dann eine eigentliche Parteistellung zu, wenn dies das kantonale Recht ausdrücklich vorsehe, was vorliegend nicht der Fall sei. Somit verschaffe nicht die Beteiligung als Einsprecher an einem den Verfügungsgegenstand betreffenden früheren Bewilligungsverfahren die Legitimation zur Rechtsverweigerungs- bzw. Baupolizeibescherde, sondern nur die gesetzliche Verankerung der Legitimation, welche das kantonale Recht ausdrücklich vorsehen müsse. Weder das VRG noch das kantonale Bau- und Planungsgesetz würden eine derartige Legitimationsregelung kennen. Die Beschwerdeführer hätten demnach keinen Anspruch auf Zustellung eines anfechtbaren Entscheids betreffend den vom Bauherrn gestützt auf Ziff. 1 lit. d des Regierungsratsentscheids vom 23. Februar 2021 eingereichten Energienachweis. Vielmehr sei das allfällige Einverlangen, Prüfen und Bewilligen des Energienachweises Sache zwischen dem Bauherrn und dem Beschwerdegegner 2 und daher durch Dritte nicht anfechtbar. Die Beschwerdeführer verfügten vorliegend daher über kein berechtigtes Interesse, dass ihnen die Einreichung und Genehmigung des Energienachweises mit anfechtbarer Verfügung mitgeteilt werde. Dasselbe gelte auch hinsichtlich des von ihnen beantragten Baustopps zur Verhinderung der Baufreigabe. Eine Baufreigabe beinhalte die behördliche Überprüfung der in der Baubewilligung verfügten Auflagen, welche vor Baubeginn kontrolliert werden könnten. Die Baufreigabe als Vollzugsakt der Gemeinde könne durch Dritte nicht verhindert werden. Eine Baufreigabe sei denn auch nicht immer erforderlich und beinhalte insbesondere keine erneute Prüfung materieller Bauvorschriften. Für den Nachweis der Einhaltung rechtskräftig verfügter Auflagen sei der Bauherr allein verantwortlich. Somit komme den Beschwerdeführern im Verfahren betreffend Energienachweis und damit auch im vorliegenden Verfahren keine Parteistellung zu und es fehle ihnen an einem Rechtsschutzinteresse, weshalb auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht eingetreten werden könne (RR-Beil. B32 E. 3).

2.4 Paragraph 46b Abs. 1 PBG in seiner seit dem 1. Januar 2012 gültigen Fassung sieht vor, dass die rechtsgültige Baubewilligung den sofortigen Baubeginn gestattet, wenn Bedingungen und Auflagen nichts anderes vorsehen. Müssen vor Baubeginn technische Belange erfüllt sein, sind sie der zuständigen gemeindlichen Dienststelle nachzuweisen.

Bei erbrachtem Nachweis gestattet die gemeindliche Dienststelle selber den Baubeginn als schriftliche Mitteilung oder sie erwirkt einen Entscheid der zuständigen Behörde (Abs. 2). Der bis am 31. Dezember 2018 gültig gewesene § 30f Abs. 1 alt V PBG sah vor, dass in der Baubewilligung technische Bewilligungen wie der Energienachweis oder die Brandschutzbewilligung vorbehalten werden können. Technische Bewilligungen sind ergänzende Konkretisierungen der Baubewilligung, welche Erschliessung, Lage, Dimension und Erscheinung des Bauvorhabens nicht verändern (Abs. 2). In der Baubewilligung ist festzulegen, welche technischen Bewilligungen vor Baubeginn vorliegen müssen (Abs. 3). Dieser Artikel wurde nach der Revision der V PBG mit identischem Wortlaut in § 56 V PBG übernommen.

2.5 In seinem Entscheid vom 23. Februar 2021 erwog der Regierungsrat, das nachträgliche Baugesuch betreffend Umnutzung des Werkraums in ein Studio falle in den Anwendungsbereich von § 3 Abs. 2 des Energiegesetzes (EnG; BGS 740.1), weshalb ein energietechnischer Nachweis zu erbringen sei. In Anwendung von § 30f Abs. 1 alt V PBG sei die vorliegende Baubewilligung mit einer entsprechenden Auflage zu ergänzen, wonach der Bauherr einen Energienachweis, welcher die Einhaltung der massgebenden Wärmedämmvorschriften für die Umnutzung des Werkraums in ein Studio belegt, nachzureichen. Er hielt zudem fest, der Vorbehalt dieser technischen Bewilligung führe jedoch nicht zu einer Verweigerung der Baubewilligung. Ferner wies er darauf hin, dass selbst wenn für den als Studio umgenutzten Werkraum eine zusätzliche Wärmedämmung erforderlich sein sollte, diese insbesondere mit den massgebenden Grenz- und Strassenabstandsvorschriften nicht in Konflikt geraten würden, da der bestehende Werkraum diesbezüglich Bestandesschutz geniesse. Ziffer 1 des Dispositivs lautete: In teilweiser Gutheissung der Beschwerden wird die Baubewilligung vom 24. September 2019 wie folgt ergänzt: a) An der Duschtasse sind jene erforderlichen baulichen Massnahmen vorzunehmen, damit die Mindestanforderungen gemäss SIA-Norm 181 (2006) "Schallschutz im Hochbau" eingehalten werden. Die Baubewilligungsbehörde prüft nach Abschluss der Bauarbeiten im Sinne von Art. 35 LSV, ob die Schallschutzmassnahmen die Anforderungen erfüllen. (...) d) Der Energienachweis ist gemäss § 30f alt V PBG innert drei Monaten seit Rechtskraft des vorliegenden Entscheids, spätestens jedoch im Zeitpunkt der Kontrolle gemäss vorstehendem lit. a der Vorinstanz einzureichen (RR-Beil. B34/1). Dieser Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

2.6 Nach dem Gesagten steht folglich fest, dass vorliegend eine rechtsgültige Baubewilligung vorliegt, die den sofortigen Baubeginn gestattet. Die im Regierungsratsentscheid

vom 23. Februar 2021 aufgenommene Auflage ist nämlich nicht vor Baubeginn zu erfüllen, sondern innert drei Monaten nach Rechtskraft des Entscheids, spätestens jedoch im Zeitpunkt der Kontrolle der Schallschutzmassnahmen durch die Baubewilligungsbehörde (nach Abschluss der Bauarbeiten).

2.7 Im Weiteren kann den Ausführungen des Regierungsrats in Erwägung 3 von dessen Entscheid vom 11. Juli 2023 vollumfänglich gefolgt werden.

2.7.1 Im hier zu beurteilenden Fall handelt es sich beim einzureichenden Energienachweis um eine technische Nebenbewilligung im Sinne von § 30f Abs. 1 alt V PBG, hat die Dämmung doch keine Auswirkungen auf die Erschliessung, Lage, Dimension oder Erscheinung. Mit anderen Worten ist die technische Bewilligung lediglich eine Konkretisierung; sie bestätigt, was schon bewilligt ist, und konkretisiert das Bewilligte noch (vgl. auch VGer SZ III 2021 174 vom 18. Februar 2022 E. 4.3.3). Folglich wird dadurch keine neue Baubewilligungspflicht ausgelöst. Das bedeutet aber auch, dass für die Nachbarn keine Nachteile entstehen. Der Genehmigung des Energienachweises kommt bloss vollziehender Charakter zu. Muss die Baubewilligungsbehörde im Rahmen der Bauausführungen Massnahmen ergreifen und fussen diese Massnahmen auf der rechtskräftigen Baubewilligung und auferlegen den Beteiligten keine neuen Pflichten, sind diese nach gefestigter Lehre und Rechtsprechung nicht anfechtbar (Christian Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, 1991, Rz. 607). Dies geht unmissverständlich auch aus dem Regierungsratsentscheid vom 23. Februar 2021 hervor, wonach diese Auflage nicht zu einer Verweigerung der Baubewilligung führt. Dies deckt sich auch mit der Lehre und Rechtsprechung. Können inhaltliche Mängel des Bauvorhabens (hier der fehlende Energienachweis) ohne besondere Schwierigkeiten behoben werden, sind mit der Bewilligung die gebotenen Nebenbestimmungen, das heisst Auflagen, Bedingungen und Befristungen, zu verknüpfen. Damit darf eine Bewilligung nicht verweigert werden, wenn die gesetz- und bauordnungskonforme Realisierung des Bauvorhabens mittels sachgerechter Nebenbestimmungen gewährleistet werden kann (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, 7. Aufl. 2024, S. 513; VGer ZH VB.2021.00123 vom 26. August 2021 E. 4.2).

2.7.2 Wie der Regierungsrat ferner zutreffend erkannt hat, ist die technische Nebenbewilligung bzw. die Beibringung des Energienachweises als Auflage zu qualifizieren. Nebenbestimmungen zur Baubewilligung können Bedingungen, Auflagen oder Befristungen sein (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, a.a.O., S. 515; Stalder/Tschirky, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 2.40). Bei einer Auflage handelt es sich um eine mit einer

Verfügung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Eine Auflage ist immer Bestandteil des Dispositivs. Aus diesem Grund ist nicht nur der Bauherr, sondern auch die Baubewilligungsbehörde an rechtskräftig verfügte Auflagen gebunden. Die Rechtswirksamkeit der Verfügung bzw. der Baubewilligung hängt nicht davon ab, ob die Auflage erfüllt wird. Die Verfügung ist somit von der Erfüllung der Auflage unabhängig und auch gültig, wenn die Auflage nicht erfüllt wird. Durch den Erlass einer Auflage wird von der Behörde in der Regel in Kauf genommen, dass der Gesuchsteller die Bauarbeiten in Angriff nimmt, ohne zuvor die Nebenbestimmung erfüllt zu haben. Jedoch kann die Baufreigabe von der Erfüllung von Auflagen abhängig gemacht werden. Die Auflage ist zudem selbständig erzwingbar. Dies bedeutet, dass das Gemeinwesen diese mit hoheitlichem Zwang durchsetzen kann. Auch können Auflagen separat angefochten werden, ohne dass damit die Baubewilligung als solche in Frage gestellt wird (Stalder/Tschirky, a.a.O., Rz. 2.42 ff.; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, a.a.O., S. 517).

Im vorliegenden Fall wurde dem Bauherrn im Regierungsratsentscheid vom 23. Februar 2021 die Baubewilligung und gleichzeitig die Auflage erteilt, den Energienachweis innert drei Monaten nach Rechtskraft, spätestens im Zeitpunkt der Kontrolle der Schallschutzmassnahmen (nach Abschluss der Arbeiten) einzureichen. Sie war nicht vor der Baufreigabe zu erfüllen. Damit wurde dem Bauherrn ein Tun auferlegt, sodass untergeordnete Mängel in seinem Baugesuch behoben werden können. Diese Baubewilligung samt Auflage erwuchs in Rechtskraft. Eine separate Anfechtung dieser Auflage durch die Beschwerdeführer erfolgte nicht. Liegt eine rechtskräftige Baubewilligung – wie hier – vor, handelt es sich bei der darin enthaltenen Auflage um einen bedingten Polizeibefehl, der den Bauherrn zu einem konkreten Tun verpflichtet. Im Zeitpunkt des Baubeginns – wie oben dargelegt, musste der Energienachweis nicht davor beigebracht werden – wird die Auflage zu einer unbedingten Anordnung. Spätestens auf die Bauvollendung hin kann sie vollstreckt werden (Christian Mäder, a.a.O., Rz. 484). Hat der Bauherr von der rechtskräftigen Baubewilligung Gebrauch gemacht, kommt allfälligen behördlichen Massnahmen im Lauf der Bauausführung – z.B. die Durchsetzung der Auflage – bloss vollziehender Charakter zu. Soweit diese Massnahmen auf der rechtskräftigen Baubewilligung beruhen und den Beteiligten keine neuen Pflichten überbinden, sind sie nach gefestigter Lehre und Rechtsprechung nicht anfechtbar. Dieser materiellrechtlichen Lage entsprechend sind die Rechtsbehelfe der privaten Verfahrensbeteiligten, also der Beschwerdeführer, sehr eingeschränkt. Sie gestatten im Wesentlichen nur die Prüfung, ob die Bauausführung mit der rechtskräftigen Baubewilligung übereinstimmt und vor den übrigen massgebenden Bestimmungen

standhält. Gegen Vollzugsverfügungen der Baubehörde steht als Rechtsbehelf einzig die Aufsichtsbeschwerde offen (Mäder, a.a.O., Rz. 607 f.).

2.7.3 Den Beschwerdeführern steht somit nur das Reflexrecht Dritter zu, namentlich dass die zuständige Baubewilligungsbehörde für eine in jeder Hinsicht korrekte Bauausführung sorgt. Der Sicherstellung dieses Anspruchs dienen verschiedene Informations- und Mitwirkungsrechte. Vorab steht ihnen ein unbeschränktes Anzeigerecht zu. Ein pflichtwidriges Handeln oder Unterlassen der zuständigen Baubewilligungsbehörde kann indessen nur mit einer Aufsichtsbeschwerde bei der hierarchisch übergeordneten Instanz gerügt werden (Mäder, a.a.O., Rz. 612).

Demzufolge steht den Beschwerdeführern ein Anzeigerecht zu. Allerdings ist hierbei zu beachten, dass die Beteiligung als Einsprechende am früheren oder am nachträglichen Baubewilligungsverfahren noch nicht ohne Weiteres die Legitimation zur Beschwerde gegen eine Baueinstellungs- oder Wiederherstellungsverfügung verschafft. Einsprechende sind nur zur Beschwerde befugt, wenn sie durch letztere Verfügungen in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen sind oder wenn ihnen die Legitimation als anzeigende Organisation von Gesetzes wegen zukommt (Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Band I, 5. Aufl. 2020, Art. 49 N 3a). Abgesehen davon, dass das zugerishe Bau- und Planungsgesetz keine solche gesetzliche Verankerung der Legitimation kennt, ist die Parteistellung auch mangels Betroffenheit in den schutzwürdigen Interessen zu verneinen. Vorliegend hat die Baubewilligungsbehörde bzw. der Gemeinderat Hünenberg weder ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren noch ein Wiederherstellungsverfahren in die Wege geleitet, da er den eingereichten Energienachweis akzeptiert und damit die Auflage als erfüllt betrachtet hat. Erst wenn ein solches Verfahren eingeleitet worden wäre und auf die Wiederherstellung aufgrund eines nicht erbrachten Energienachweises verzichtet worden wäre, hätten die Beschwerdeführer zufolge Betroffenheit Parteistellung erlangen können (vgl. auch Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 49 N 3 lit. b). Die schriftlich festgehaltenen Ergebnisse über die Baukontrolle und Anordnung, die als Folge der Baukontrolle getroffen wird, ist kein baurechtlicher Entscheid, der Dritten von Amtes wegen mitzuteilen wäre. Eine mitzuteilende Anordnung stellt erst der Bauentscheid über eine Projektänderung dar, welcher sich als Folge der Baukontrolle ergibt (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, a.a.O., S. 684). Im hier zu beurteilenden Fall erachtete der Gemeinderat den Energienachweis als erbracht, weshalb sich etwaige Massnahmen erübrigten und den Beschwerdeführern auch keine Mitteilung gemacht werden musste. Sind die Beschwerdeführer der Auffassung, der Baubewilligungsbehörde sei ein pflichtwidriges Handeln oder Unterlassen

vorzuwerfen, so steht ihnen ausschliesslich die Aufsichtsbeschwerde offen (vgl. Mäder, a.a.O., Rz. 612; betreffend die Aufsichtsbeschwerde siehe nachfolgende E. 3).

2.8 Der Regierungsrat hat demnach zu Recht erwogen, dass den Beschwerdeführern kein Anspruch auf Zustellung eines anfechtbaren Entscheids betreffend den vom Bauherrn gestützt auf Ziff. 1 lit. d des Regierungsratsentscheids vom 23. Februar 2021 eingereichten Energienachweis zusteht und dass das allfällige Einverlangen, Prüfen und Bewilligen durch Dritte nicht anfechtbar sind. Dasselbe gilt in Bezug auf den beantragten Baustopp zur Verhinderung der Baufreigabe. Die Baufreigabe ist die behördliche Feststellung, dass dem Baubeginn keine Hindernisse mehr entgegenstehen und alle auf den Baubeginn gestellten Nebenbestimmungen erfüllt sind (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, a.a.O., S. 677). Sie hat vollziehenden Charakter. Soweit sie folglich auf der rechtskräftigen Baubewilligungsverfügung beruht und kein massgeblicher Ermessensspielraum gegeben ist, ist sie nicht anfechtbar (vgl. Mäder, a.a.O., Rz. 607).

Kommt den Beschwerdeführern bei der Prüfung der Erfüllung der Auflage, also des Energienachweises, keine Parteistellung zu, haben sie auch keinen Anspruch auf Zustellung eines anfechtbaren Entscheids. Sie können sich auf kein schutzwürdiges Interesse berufen. Demnach hat der Regierungsrat zu Recht auf Nichteintreten erkannt. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist in dieser Hinsicht unbegründet und somit abzuweisen.

3.

3.1 Gemäss § 52 Abs. 1 VRG kann mit der Aufsichtsbeschwerde jedermann die Aufsichtsbehörde über Tatsachen in Kenntnis setzen, die ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde gegen eine untere Verwaltungsbehörde von Amtes wegen erfordern. Der Anzeiger hat nicht die Rechte einer Partei (Abs. 2). Die Art der Erledigung ist ihm mitzuteilen (Abs. 3). Eine Pflicht zur Begründung besteht nicht (Abs. 4).

3.2 Einem Aufsichtsmassnahmen ablehnenden Beschluss fehlt der Verfügungscharakter, da er keinen Akt darstellt, der ein Verhältnis zwischen der Verwaltung und einem Bürger verbindlich regelt (BGE 102 Ib 81 E. 3). Die Aufsichtsbeschwerde räumt nach allgemeinem Verständnis keinen Anspruch auf justizmässige Beurteilung ein und gilt deshalb nicht als eigentliches Rechtsmittel, sondern bloss als Rechtsbehelf (BGE 125 I 394 E. 3; 123 I 25 E. 2b/aa; vgl. auch VGer ZG V 2023 65 vom 19. Juli 2023 E. 1.2, VGer ZG V 2018 63 vom 26. Juni 2018 E. 4). Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) greift nicht, weil sie nur für Rechtsstreitigkeiten gilt, zu denen die Erledigung von Aufsichtsbeschwerden nicht

gehört. Gegen einen ablehnenden Bescheid auf eine Aufsichtsbeschwerde hin ist lediglich eine erneute Aufsichtsbeschwerde möglich, die an die nächsthöhere Aufsichtsinstanz zu richten ist (zum Ganzen auch: Martin Bertschi, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, Vorbem. zu §§ 19–28a N 85, mit Hinweisen).

3.3 Der Regierungsrat hat der Aufsichtsbeschwerde vorliegend keine Folge gegeben. Den Beschwerdeführern steht nach dem vorstehend Dargelegten dagegen kein Rechtsmittel offen. Das Verwaltungsgericht ist auch nicht Aufsichtsbehörde des Regierungsrates. Auf die Beschwerde kann folglich mangels Beschwerdemöglichkeit nicht eingetreten werden, mithin liegt kein taugliches Anfechtungsobjekt vor. Gemäss § 41 Abs. 1 lit. c der Verfassung des Kantons Zug (BGS 111.1) übt der Kantonsrat die Oberaufsicht über die Behörden aus. Die Sache ist folglich nach Eintritt der Rechtskraft an den Kantonsrat zu überweisen.

4. Indem der Regierungsrat in Bezug auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde mangels Parteistellung der Beschwerdeführer und mangels eines Rechtsschutzinteresses auf Nichteintreten erkannt hat, hat er kein Recht verletzt. In dieser Hinsicht ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vollumfänglich abzuweisen. In Bezug auf die Aufsichtsbeschwerde liegt kein der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zugängliches Anfechtungsobjekt vor, weshalb darauf nicht eingetreten werden kann.

5.

5.1 Bei diesem Verfahrensausgang sind die die Gerichtskosten von Fr. 2'500.– den Beschwerdeführern aufzuerlegen (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG) und mit dem geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.

5.2 Da die Beschwerdeführer unterliegen und der Gemeinderat Hünenberg und der Regierungsrat in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen, sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 und 2a VRG).

5.3 Der Bauherr, der als weiterer Verfahrensbeteiligter auftrat und auch einen Antrag gestellt hat, gilt ebenfalls als obsiegende Partei. Mangels einer anwaltlichen Vertretung wird ihm aber keine Parteientschädigung zugesprochen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

---

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Aufsichtsbeschwerde wird nach Eintritt der Rechtskraft an den Kantonsrat zur Bearbeitung überwiesen.
3. Den Beschwerdeführern wird eine Spruchgebühr von Fr. 2'500.– auferlegt, welche in dieser Höhe mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet wird.
4. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
5. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
6. Mitteilung an die Beschwerdeführer (im Doppel, mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung), an den Beschwerdegegner 1, an den Gemeinderat Hünenberg, an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach), sowie zum Vollzug von Ziffer 3 im Dispositiv an die Finanzverwaltung des Kantons Zug.

Zug, 13. August 2024

Im Namen der  
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER  
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am